

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

1. Sinkronisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 1314), kata sinkron berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama ; serentak ; sejalan ; sejajar ; sesuai ; selaras. Sehubungan dengan judul penelitian ini, kata sinkronisasi berarti perihal menyinkronkan, penyerentakan.

Menurut Endang Sumiarni (2013 : 5), sinkronisasi yang dimaksud adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

Menurut Peter Mahmud Marzuki (2011 : 99), terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi

pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan.

Dalam penelitian ini pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal. Sinkronisasi yang akan dikaji adalah antara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terkait pengaturan peran serta masyarakat dalam pelibatan penentuan ganti kerugian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Harmonisasi

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000) menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menentukan

bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 484), kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang bersangkutan paut dengan harmoni, atau seia sekata; sedangkan kata “harmonisasi” diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan. Dalam penelitian ini kata harmonisasi juga digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan perlu juga dipahami asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain (Peter Mahmud Marzuki, 2011 : 99). Perbedaan kata harmonisasi dengan kata sinkronisasi adalah pada peraturan perundang-undangan yang dikaji. Kata harmonisasi digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara peraturan perundang-undangan secara horisontal atau yang sederajat dalam sistematisasi hukum positif (Endang Sumiarni, 2013 : 5). Dalam hal ini yang akan dikaji adalah peraturan perundang-undangan sederajat

yang mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam pelibatan penentuan ganti kerugian akibat pengadaan tanah dan juga dilakukan kajian terhadap kesesuaian antara pasal-pasal dalam peraturan-peraturan tersebut.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian dari peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan.

Hierarki dari peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa :

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Menurut Bagir Manan dalam Maria Farida Indrati Soeprapto (2007 : 10-11) pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.

Jadi, menurut Bagir Manan unsur-unsur peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan yang bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur.

Menurut Rachmat Trijono (2013 : 14), nomenklatur “perundang-undangan” dapat didahului dengan kata lain, misalnya peraturan, sehingga menjadi “peraturan perundang-undangan”.

Nomenklatur peraturan adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu, yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang. Nomenklatur “aturan” dalam bahasa Arab disebut sebagai “kaidah” dan dalam bahasa Latin disebut dengan “norma”. Nomenklatur “peraturan perundang-undangan” mempunyai arti yang lebih fokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur sesuatu. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, abstrak dan terus-menerus. Hal ini berbeda dengan keputusan yang bersifat konkrit, individual, dan final (Rachmat Trijono, 2013 : 37). Unsur-unsur peraturan perundang-undangan menurut R. Trijono (2013 : 15) terdiri atas :

- a. Peraturan tertulis
- b. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara
- c. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Mengikat secara umum.

Menurut Moh. Mahfud MD dalam Rachmat Trijono (2013 : 38) terdapat perbedaan yang tajam antara karakter produk hukum yang *responsive/populistik* dengan produk hukum yang *konserfatif/ortodoks/elitis* yaitu bahwa :

“Produk hukum responsive/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Produk hukum konservatif lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu di dalam masyarakat”.

B. Peran Serta Masyarakat Dalam Pelibatan Penentuan Ganti Kerugian Akibat Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Peran Serta Masyarakat

a. Peran Serta

Kata peran atau peran serta yang dimaksud di sini berdasarkan arti kata dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 1051), adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Makna peran yang dijelaskan dalam Status, Kedudukan dan Peran dalam masyarakat, dapat dijelaskan melalui beberapa cara, yaitu pertama penjelasan historis. Menurut penjelasan historis, konsep peran semula dipinjam dari kalangan

yang memiliki hubungan erat dengan drama atau teater yang hidup subur pada zaman Yunani kuno atau Romawi. Dalam hal ini, peran berarti karakter yang disandang atau dibawakan oleh seorang aktor dalam sebuah pentas dengan lakon tertentu. Kedua, pengertian peran menurut ilmu sosial. Peran dalam ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki jabatan tertentu, seseorang dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut (<http://eprints.uny.ac.id>, diunduh tanggal 23 September 2013). Kata peran yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah tindakan ikut serta dari masyarakat yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tanpa membedakan status atau jabatan sosialnya.

b. Masyarakat

Kata masyarakat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 885) memiliki arti sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat adalah berbagai pengelompokan kehidupan manusia yang dapat terdiri dari pengelompokan atas dasar kekeluargaan (*family*); pengelompokan atas dasar kepentingan dan keuntungan sosial (*professional*); dan pengelompokan atas dasar sukarela (*voluntary*). Masyarakat merupakan bagian dari suatu negara dan sebaliknya masyarakat juga membutuhkan negara (Saifudin, 2009 : 40).

Masyarakat merupakan salah satu kehidupan bersama yang anggota-anggotanya mengadakan pola tingkah laku yang maknanya dimengerti oleh sesama anggota (Sudikno Mertokusumo, 2007 : 1). Masyarakat adalah sejumlah manusia yang merupakan satu kesatuan golongan yang berhubungan tetap dan mempunyai kepentingan yang sama. Kepentingan itu seperti sekolah dan keluarga (<http://majidbsz.wordpress.com/>, diunduh tanggal 23 September 2013).

c. Peran Serta Masyarakat

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan peran serta masyarakat adalah peran atau tingkah laku yang diharapkan dapat dilakukan oleh masyarakat pemegang hak milik atas tanah tanpa membedakan status sosial ataupun jabatannya. Masyarakat yang terlibat dalam proses pengadaan tanah secara umum dan khususnya dalam proses pemberian ganti kerugian akibat pengadaan tanah adalah masyarakat pemegang hak milik atas tanah. Peran serta masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mencakup :

1) Peran Serta Masyarakat Dalam Penentuan Lokasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Mengenai peran serta masyarakat dalam penentuan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditentukan dalam Pasal 19 Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum yaitu :

- (1)Konsultasi publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.
- (2)Konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.
- (3)Pelibatan pihak yang berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.
- (4)Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.
- (5)Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur.
- (6)Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

2) Peran Serta Masyarakat Dalam Musyawarah Penentuan Bentuk

Dan Besaran Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa :

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau

besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 34.

- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Secara etimologis musyawarah merupakan kegiatan untuk mencapai satu kata mufakat, sedangkan secara harafiah berarti kegiatan saling mendengar dan mengutarakan pendapat untuk satu maksud tujuan kesepahaman dan kemufakatan dalam mengambil suatu keputusan secara bersama-sama. Musyawarah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam kegiatan yang telah direncanakan oleh pemerintah. Dengan adanya peran serta masyarakat berarti terdapat komunikasi dua arah yang berlangsung secara terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan pemerintah (Fifik Wiryani, 2009 : 27).

2. Pelibatan Penentuan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

a. Pelibatan

Kata pelibatan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 824) diartikan sebagai proses, cara, perbuatan melibatkan. Pelibatan yang dimaksudkan adalah suatu proses yang melibatkan masyarakat dalam penentuan bentuk dan besaran ganti kerugian akibat pengadaan tanah di suatu wilayah. Menurut saya, pelibatan sama dengan partisipasi dalam

istilah modern saat ini. Dalam lingkup pembangunan yang lebih luas, Menurut Loekman Soetrisno (1995 : 206-208) pemerintah telah meyakini bahwa partisipasi rakyat dalam pembangunan nasional merupakan satu prasyarat utama untuk keberhasilan proses pembangunan di Indonesia. Kemauan pemerintah untuk memahami pentingnya partisipasi masyarakat tidak diimbangi dengan kenyataan pelaksanaan konsep partisipasi masyarakat karena ada banyak hambatan di lapangan. Hambatan-hambatan yang ada misalnya belum dipahaminya makna yang sebenarnya dari konsep partisipasi oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan, reaksi balik dari masyarakat sebagai akibat diperlakukannya pembangunan sebagai ideologi baru di negara ini dan kemauan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan juga masih lemah.

b. Penentuan Ganti Kerugian

Sebelum mengetahui apa yang dimaksud dengan penentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah maka sebaiknya dilihat terlebih dahulu mengenai pengertian ganti kerugian. Berdasarkan Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Hal ini berarti ganti kerugian yang

diberikan oleh pemerintah kepada yang berhak harus layak dan adil.

Penentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan suatu proses penentuan bentuk dan besar ganti rugi melalui musyawarah antara lembaga pertanahan dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian. Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menentukan bahwa :

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Bentuk-bentuk ganti kerugian ditentukan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu :

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

c. Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa

pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Maksud ketentuan Pasal 1 angka 2 tersebut bahwa pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam hal ini pemegang hak atas tanah yang melepaskan atau menyerahkan tanah dan semua yang berkaitan dengan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut :

- a. Perencanaan
- b. Persiapan
- c. Pelaksanaan
- d. Penyerahan hasil.

Tahap perencanaan ditentukan dalam Pasal 3 sampai Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang pada pokoknya bahwa setiap instansi pemerintah yang membutuhkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas

pembangunan yang terkandung dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis dan rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.

Tahap persiapan pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 8 sampai Pasal 48 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tahap persiapan dilakukan sejak Gubernur menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah dan Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama sepuluh hari kerja. Pada tahap ini, Tim Persiapan melaksanakan tugas-tugas seperti melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan, menyiapkan penetapan lokasi pembangunan, mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dan tugas-tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah yang diberikan oleh Gubernur.

Tahap pelaksanaan pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 49 sampai Pasal 111 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada pokoknya tahap pelaksanaan diselenggarakan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan

Nasional bertindak selaku ketua pelaksana pengadaan tanah. Tahap pelaksanaan terdiri atas tahap penyiapan pelaksanaan, tahap identifikasi dan inventarisasi, tahap penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pengaturan pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, penitipan ganti kerugian, pelepasan obyek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara yang pihak berhak dengan obyek pengadaan tanah, pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

Tahap terakhir yaitu tahap penyerahan hasil pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 112 sampai Pasal 114 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Inti ketentuannya adalah bahwa tahap penyerahan hasil pengadaan tanah berupa berita acara penyerahan dari ketua pelaksana pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah untuk selanjutnya dilaksanakan pembangunan.

d. Kepentingan Umum

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus

diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Tuntutan akan tanah untuk keperluan pembangunan yang diharapkan bermanfaat untuk kepentingan kesejahteraan umum semakin meningkat. Sejak era Orde Baru yang menetapkan tujuannya sebagai era pembangunan, maka program-program pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum semakin tinggi intensitasnya. Dalam kenyataan timbul pertanyaan apa kriteria kepentingan umum itu? Hal ini muncul karena adanya perbedaan penafsiran makna antara kepentingan umum versi proyek dan kepentingan umum versi masyarakat hingga saat ini (Moh. Mahfud MD, 2001 : 291).

Kegiatan-kegiatan untuk kepentingan umum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak konsisten pengaturannya. Perkembangan ketentuan terakhir dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa :

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) digunakan untuk pembangunan :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;

- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
 - g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
 - h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - j. Fasilitas keselamatan umum;
 - k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
 - m. cagar alam dan eagar budaya;
 - n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
 - o. Penataan perrnukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
 - p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
 - q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
 - r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.
- e. Pelibatan Penentuan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pelibatan penentuan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah suatu proses melibatkan masyarakat sebagai pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam musyawarah penentuan dan penetapan bentuk ganti kerugian akibat pengadaan tanah. Satu-satunya perwujudan nyata dari pelibatan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang pada pokoknya menentukan bahwa masyarakat yang berhak atas ganti kerugian diundang untuk ikut serta melakukan musyawarah untuk mencapai kata sepakat mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diberikan.

C. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum dan teori keadilan sosial Pancasila. Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan (Peter Mahmud Marzuki, 2008 : 158). Tujuan umum pembentukan hukum adalah untuk menjamin terwujudnya keadilan, kepastian, dan ketertiban juga kemanfaatan. Penganut aliran normatif positivisme, secara dogmatis lebih menitik-beratkan hukum pada aspek kepastian hukum bagi para pendukung hak dan kewajiban. Kepastian hukum bagi subjek hukum dapat diwujudkan dalam bentuk yang telah ditetapkan terhadap suatu perbuatan dan peristiwa hukum. Hukum yang berlaku pada prinsipnya harus ditaati dan tidak boleh menyimpang atau disimpangkan oleh subjek hukum. Istilah *fiat justitia et pereat mundus* memiliki arti meskipun dunia runtuh hukum harus ditegakkan

dan istilah ini yang menjadi dasar dari asas kepastian hukum yang dianut oleh aliran positivisme. Penganut aliran positivisme lebih menitikberatkan kepastian sebagai bentuk perlindungan hukum bagi subjek hukum dari kesewenang-wenangan pihak yang lebih dominan. Hukum diciptakan untuk memberikan kepastian perlindungan kepada subjek hukum yang lebih lemah kedudukan hukumnya. Kepastian hukum bermuara pada ketertiban secara sosial. Dalam kehidupan sosial, kepastian adalah menyamaratakan kedudukan subjek hukum dalam suatu perbuatan dan peristiwa hukum. Pelaksanaan kepastian dikonkretkan dalam bentuk lembaga yudikatif yang berwenang mengadili atau menjadi wasit yang memberikan kepastian bagi setiap subjek hukum (<http://mariotedja.blogspot.com>, diunduh tanggal 17 Oktober 2013).

Teori keadilan sosial menurut Pancasila akan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undang tentang peran serta masyarakat dalam penentuan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kenyataan historis menunjukkan bahwa puncak sengketa pertanahan sebenarnya telah terjadi sejak diberlakukannya Undang-Undang Agraria Kolonial Tahun 1870 yang dikenal sebagai *Agrarische Wet*, yang mana diketahui sumber utama konflik dan sengketa pertanahan adalah adanya ketidakharmonisan, ketidakselarasan, atau ketimpangan dalam struktur kepemilikan dan penguasaan tanah (Adrian Sutedi, 2009 : 99-100). Dalam teori keadilan sosial menurut Pancasila, Kelima sila dalam

Pancasila merupakan kristalisasi nilai-nilai adat istiadat dan kebudayaan yang diyakini dan dijunjung tinggi oleh Bangsa Indonesia yang menimbulkan tekad bagi dirinya untuk mewujudkannya dalam sikap tingkah laku dan perbuatannya (Kaelan, 2002 : 47). Pancasila berkedudukan sebagai jati diri Bangsa Indonesia dan dasar filosofis berdirinya Negara Indonesia serta menjadi norma dasar yang melandasi setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Moh. Kusnardi dan H. Ibrahim (1978 : 18), Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia merupakan hukum dalam arti material yang tidak saja menjiwai setiap peraturan perundang-undangan yang ada tetapi juga harus dilaksanakan dalam penerapan dan penegakkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila merupakan penguji untuk setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku, jika bertentangan dengan Pancasila, maka peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh berlaku.

Hukum dalam pengertian peraturan perundang-undangan harus membuka jalan bagi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam arti hukum harus mengatur perbedaan sosial dan ekonomi warga masyarakat sedemikian rupa agar memberi manfaat paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Masyarakat yang paling lemah atau kurang keadaan sosial dan ekonominya harus diberi perlindungan khusus untuk memberikan peluang dalam mencapai prospek kesejahteraannya, bukan dibiarkan bersaing secara bebas dengan

yang kuat karena hal itu sudah jelas dan pasti tidak adil (Moh. Mahfud MD, 2010 : 19).

Sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial berhubungan erat dengan sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab. Negara hukum Indonesia mengutamakan kepentingan bersama tanpa meninggalkan kepentingan individu. Artinya bahwa konsep keadilan sosial dalam Pancasila memperhatikan keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat. Sifat keadilan sosial harus dikembalikan kepada sifat kodrat manusia yang monodualis atau kesatuan kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial (Notonagoro, 1983 : 14). Kepentingan individu dan kepentingan umum harus dalam suatu keseimbangan yang dinamis, yang sesuai dengan keadaan, waktu dan perkembangan zaman.

Prinsip keadilan sosial didasari oleh pandangan tentang kesejahteraan sosial dan sifat kekeluargaan serta gotong royong dari masyarakat Indonesia. Menurut Soekarno, jika kelima sila Pancasila diintisarikan menjadi eka sila maka prinsip gotong royong adalah eka sila itu. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus diwujudkan secara materiil dan sprituil. Sila kelima ini merupakan suatu tujuan bagi keempat sila lainnya (Kaelan, 2002 : 218). Dengan demikian tujuan dari negara hukum Pancasila pada akhirnya adalah keadilan sosial. Keadilan sosial merupakan pra-syarat untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Menurut Kuntjoro Purbopranoto (1976 : 58), dalam usaha untuk mencapai tujuan suatu masyarakat yang adil dan makmur, dalam arti materiil maupun spirituil, maka tidak dibenarkan adanya penghisapan (pemerasan) dari manusia oleh manusia. Prinsip keadilan sosial harus mewujudkan satu keadaan dalam masyarakat dimana antar golongan dan lapisan dalam masyarakat diadakan kesempatan yang sama dan dirasakan adil untuk mendapatkan nafkah dan jaminan hidup yang layak dalam segala lapangan ekonomi, politik, hukum, kebudayaan, maupun dalam lapangan sosial dan perburuhan pada umumnya. Ditegaskan bahwa hanya atas dasar keadilan sosial inilah dapat dibangun satu keadilan dalam masyarakat, dimana antara golongan tidak saling merugikan atau menindas, atau saling curiga-mencurigai, tetapi saling menghargai dan sokong-menyokong, saling gotong-royong dan tidak saling merugikan untuk kepentingan umum masyarakat dan kepentingan negara.

Menurut Soejadi (1999 : 96), konsep keadilan sosial dalam Pancasila, mengarahkan manusia Indonesia untuk menyadari akan hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu perlu dikembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain, juga perlu dipupuk sikap suka memberikan pertolongan kepada orang yang memerlukan bantuan.

Dalam konteks pengaturan peran serta masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, keadilan sosial yang

dimaksudkan adalah pertama, keadilan distributif yaitu dari negara yang wajib memberikan hak-hak kepada warga negara,. Kedua, keadilan legal yaitu warga negara wajib menaati segala peraturan perundang-undangan. Ketiga, keadilan komutatif yaitu antar warga negara wajib saling memberikan hak-hak yang menjadi milik lainnya (Musthafa Kamal Pasha, 1988 : 83).

